

УДК 94:328“1917/1920”
ІЛЬНИЦЬКА У.В.

СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ВРЯДУВАННЯ ПЕРІОДУ НАЦІОНАЛЬНО-ВІЗВОЛЬНОЇ БОРОТЬБИ 1917–1921 рр.

Висвітлено один із найскладніших історичних періодів для втілення та реалізації ідеї парламентаризму й становлення представницьких форм врядування в Україні. Здійснено політологічний аналіз функціонування та діяльності Української Центральної Ради як вищого представницького органу України ХХ ст., висвітлено спроби відновлення представницьких органів доби Гетьманату та Директорії; проаналізовано особливості становлення парламентаризму в Західноукраїнській Народній Республіці.

Ключові слова: парламент, парламентаризм, представницькі форми врядування, представницькі органи державної влади, Українська Центральна Рада.

Постановка проблеми та її актуальність Демократизація суспільно-політичного життя України, становлення її як активного суб'єкта міжнародних відносин і позитивна оцінка з боку західних розвинених держав значною мірою залежить від рівня розвитку парламентаризму та ефективного функціонування представницьких форм врядування. Саме парламентаризм як система організації державної влади, яка функціонально та структурно базується на принципах верховенства закону, поділу влади, провідної ролі парламенту, забезпечує стабільність функціонування демократичної політичної системи. З іншого боку, рівень демократичності режиму визначається ефективністю та результативністю функціонування представницьких форм врядування.

Дослідження процесу становлення українського парламентаризму, вивчення як позитивного, так і негативного

Ільницька Уляна Вікторівна, кандидат політичних наук, доцент кафедри політології, Національний університет “Львівська політехніка”, м. Львів.

© Ільницька У.В., 2012

досвіду функціонування представницьких форм врядування у вітчизняній історії є надзвичайно актуальним та необхідним у межах сучасних реалій, коли парламентські кризи та протистояння гальмують ефективний суспільно-політичний розвиток України. Особливого значення набуває вивчення досвіду функціонування представницьких органів врядування в особливо складній, з політичної точки зору, час становлення української державності – період національно-визвольних змагань 1917–1921 рр.

Актуальність дослідження обумовлюється, крім практично-політичної значимості зазначененої проблеми, ще й недостатньою її вивченістю та нерозробленістю окремих аспектів. Незважаючи на те, що проблема становлення українського парламентаризму стала предметом наукових пошуków відомих вітчизняних науковців (В. Єрмолаєва, П. Кислого, Ч. Вайза, Л. Кривенка, Л. Светової, В. Шаповала), варто зазначити, що питання політико-правового статусу та ролі представницьких органів влади періоду національно-визвольних змагань 1917–1921 рр. потребує більш глибокого всебічного дослідження та наукового аналізу.

Визвольний рух в Україні 1917–1921 рр. був спрямований на відродження української нації в усіх сферах суспільного буття. У ньому поєднувались національно-визвольний та державотворчий аспекти. Характерною особливістю цього періоду було *прагнення до утвердження парламентаризму та формування ефективно діючих представницьких органів врядування*, які, безперечно, найповніше були втілені у діяльності Центральної Ради. Варто також відзначити, що, на жаль, в добу Гетьманату та Директорії ідеї парламентаризму повною мірою не були реалізовані. Політико-правовий аналіз представницьких форм врядування та особливостей втілення ідеї парламентаризму у 1917–1921 рр. є актуальною потребою сьогодення, оскільки закладені в той час парламентські традиції визначають специфіку функціонування сучасної представницької інституції – Верховної Ради України.

Після Лютневої революції 1917 р. у Києві, в березні була сформована Центральна Рада (ЦР) на чолі з Михайлом Грушевським. Центральна Рада стала об'єднувальним

і координаційним центром українського національно-визвольного руху. З ініціативи ЦР у квітні 1917 р. було скликано Всеукраїнський Національний Конгрес із 900 делегатів від усіх українських губерній. На конгресі було проголошено курс на автономію України.

Центральна Рада стала першим загальнонаціональним представницьким вищим законодавчим органом України, який об'єднував представників головних українських політичних партій, а також прихильників українського національно-державного відродження.

Спочатку правовий статус Центральної Ради не був визначений. У квітні 1917 р. ЦР створювалась як національна громадська організація, яка не мала ознак органу державної влади. Специфічною особливістю в діяльності ЦР були її заяви про тимчасовість існування і намір передати владу законно обраному парламенту – Всеукраїнським Установчим Зборам, тобто себе ЦР вважала передпарламентом [11, 218].

Метою ЦР було здійснення соціалістичних перетворень на основі широкої автономії. Однак з часом Центральна Рада змінила свої позиції у правовому та політико-організаційному аспектах, а принципи, цілі ЦР трансформувались від автономно-федералістських до ідеї рішучого відокремлення від Росії, про що засвідчили 3-й та особливо 4-й Універсал ЦР, який декларував самостійність і проголосував незалежність Української Народної Республіки як парламентської унітарної держави з демократичним режимом. Саме Універсалі стали найбільш значними досягненнями Української Центральної Ради щодо розробки основ державотворення. В них були сформульовані національні завдання на етапах боротьби за автономію, утворення УНР та утвердження її самостійності. В Універсалах Центральної Ради визначалась форма української держави, спочатку як автономного утворення у складі Російської Федерації, а потім – самостійної УНР.

Центральна Рада, крім законодавчої, виконувала установчу, бюджетно-фінансову, контрольну, внутрішньополітичну та зовнішньополітичну функції.

Зокрема, в межах установчої функції до повноважень Центральної Ради належало затвердження кандидатур

гласних губернських земських управ, оновлення складу Київської міської думи, скликання губернських українських з'їздів тощо [1, 150].

Фінансово-бюджетна діяльність була важливою складовою діяльності Української Центральної Ради. З проголошенням УНР Центральна Рада приділяє значну увагу фінансовому забезпечення державотворення – приймає закон про утримання Ради на державний кошт, затверджує видатки на народну освіту, приймає фінансові закони про державні кошти, Головну скарбницю (казначейство, Державний банк, скасування Дворянського та Селянського банків), цукрову монополію [1, 151]. Таким чином, Центральна Рада закладала основи власної фінансової системи.

Контрольні функції Центральної Ради полягали в аналізі й обговоренні звітів уряду, заслуховуванні звіту Голови уряду, окремих генеральних секретарів та міністрів, у затвердженні програмних декларацій уряду, прийнятті рішень про довіру уряду тощо.

Центральна Рада як орган законодавчої влади розробляла основні засади внутрішньої політики безпосередньо або через уряд, керуючи складними внутрішньополітичними процесами. У зовнішньополітичній діяльності Центральна Рада була суттєво обмежена діяльністю Тимчасового уряду. Хоча з проголошенням УНР Центральна Рада активно прагнула утвердитись на міжнародній арені як суб'єкт міжнародних відносин.

На жаль, не все з проголошеного Центральною Радою вдалось вирішити, не повною мірою була реалізована державотворча програма. Через ідеологічну слабкість, непослідовність, нерішучість у вирішенні нагальних соціально-економічних проблем, через взаємні обвинувачення політичних сил, схильність до народницької позиції (а не державотворчої), розбіжність у ключовому питанні щодо майбутнього статусу України (автономії чи незалежності від Росії) ЦР була неспроможна реалізувати цілі національної революції.

Однак є і вагомі здобутки Центральної Ради. Центральна Рада постала як орган представництва інтересів українства в нових умовах. Її діяльність стала продовженням державотворчих прагнень українців, сприяла політичній консолідації

української нації. В період визвольних змагань ЦР виконувала роль національно-об'єднувального центру. У функціонуванні Центральної Ради європейські парламентські традиції знайшли своє найкраще втілення. Парламентська діяльність Ради в реалізації законодавчих, установчих, контрольних, бюджетно-фінансових, внутрішньо- та зовнішньополітичних функцій була результативною. Розглянуті та прийняті Центральною Радою закони, Універсали мали важливе значення в утвердженні української державності, становленні та розвитку українського парламентаризму. Центральна Рада стала першим в історії України вищим представницьким органом влади, який захищав інтереси українства у нових умовах та заклав основи демократичного законотворення.

Навесні 1918 р. проти політики ЦР, яка продемонструвала нездатність управляти країною, були налаштовані практично усі суспільні верстви. Постала необхідність кардинальної реформи усього державного механізму УНР. Спроби відновлення вищих представницьких органів влади та спроби втілення ідеї парламентаризму продовжились і в добу Гетьманату та Директорії. П. Скоропадський оголосив себе Гетьманом України з правом призначати Кабінет Міністрів та заявив про розпуск Центральної та Малої Рад. Гетьман зосередив у своїх руках законодавчу, виконавчу та судову владу, керував зовнішньополітичними відносинами, був головнокомандувачем армії та флоту [2].

Незважаючи на обіцянки П. Скоропадського в найближчий час обрати Український Сейм, виборчий закон так і не був виданий. Прагнення відродити представництво було закріплено і у “Зверненні уряду Української держави до громадян”. Задекларував у майбутньому готовність скликати Сейм і сам гетьман. Зокрема 15 жовтня 1918 р. було оприлюднено його лист Голові Ради міністрів, де наголошувалось: “Настав уже час приступити до вироблення закону про вибори до Державного Сейму” [1, 166]. Пізніше, втрачаючи німецьку підтримку, П. Скоропадський неодноразово повертається до ідей конституціоналізму та парламентаризму. Однак наміри не були здійснені.

Антидемократична політика гетьманського уряду викликала зростання опозиційних настроїв. Негативне ставлення до Гетьманату засвідчили представники багатьох політичних

партій. Проти влади гетьмана виступила Директорія, створена 13 листопада 1918 р. на таємних зборах Українського Національного Союзу, Селянської спілки і командирів січових стрільців.

19 грудня війська Директорії вступили до Києва. Гетьман не зміг чинити опору, а країни Антанти не підтримали його уряд. 14 грудня 1918 р. гетьман Павло Скоропадський зрікся влади, і повнота влади перейшла до Директорії. “Оприлюднена нею “Декларація Директорії УНР” проголошувала ліквідацію Гетьманської держави та відновлення УНР, а Директорія проголошувалася тимчасовою верховною владою, що мала діяти до скликання Конгресу трудового народу України [3, 116].

26 грудня 1918 р. Директорія утворила свій перший уряд. Виконавча влада покладалась на Раду народних міністрів. Директорія постала перед вибором: або прийняти “європейську” модель, пов’язану з утвердженням принципу розподілу влад, розвитком парламентаризму (зокрема, в українському контексті – скликанням Установчих Зборів), або ж узяти на озброєння ідею диктатури пролетаріату і республіки “Рад” [3, 284], прихильником якої був Винниченко. В результаті протистоянь і суперечок визначився третій шлях, який полягав у прагненні створити “вертикаль” трудових рад на місцях – губернські й повітові, а в центрі – Конгрес трудового народу [11].

Трудовий конгрес був скликаний 22 січня 1919 р. Його перша і остання сесія відбулась 23–28 січня 1919 р. У перший день роботи сесія одноголосно ухвалила Акт соборності українських земель. Незважаючи на ефективність діяльності, Конгрес був змушений перервати свою роботу під загрозою захоплення Києва більшовиками. Більшість депутатів залишили Київ. Відновити роботу Конгрес не зміг.

Спроби відродити вищий представницький орган влади УНР відбулися у серпні 1919 року, коли актуальною та важливою проблемою для Директорії постала проблема якнайшвидшого скликання Парламенту (Установчих зборів), який би обирається на основі загальних, рівних і прямих виборів. Парламентські плани Директорії втілились у “Відозві до населення Соборної України”, де наголошувалось на необхідності формування “парламенту з установчими функціями, до складу якого увійдуть представники

найширших кіл українського громадянства. Цей парламент, а не хтось інший, розв'яже справу нашого державного устрою і дасть нарешті спокій, лад і силу Державі” [3, 288]. Крім того, Міністрові внутрішніх справ було доручено підготувати проект відповідного закону. Однак події, пов’язані із воєнними поразками збройних сил УНР, стали перешкодою для створення представницького органу.

Незважаючи на складність умов, за яких функціонувала Директорія, спроби відродження парламенту не припинялись. Політичні діячі Директорії, глибоко усвідомлюючи доцільність та необхідність представницького законодавчого органу, робили практичні кроки щодо його створення. Протягом усього періоду існування Директорії ідея скликання парламенту як вищого законодавчого інституту була провідною і згадувалась в усіх офіційних документах. Однак втілити її в життя не вдалось.

Розвиток парламентаризму в Західноукраїнській Народній Республіці. Західноукраїнські землі (Східна Галичина, Буковина, Закарпаття, Холмщина і Підляшшя) до закінчення Першої світової війни входили до складу Австро-Угорської імперії. Внаслідок кризи Габсбурзької імперії під впливом революційних подій на Наддніпрянщині відбувається піднесення національної свідомості українців західних земель та розпочинаються державотворчі процеси.

Організацію і об’єднання національних сил, конституювання української державності в Австрії здійснювала українська парламентська презентація рейхстагу. В жовтні 1918 р. у Львові за ініціативою парламентської фракції українських депутатів в австрійському парламенті було скликано з’їзд українських депутатів від Галичини і Буковини та обрано Українську Національну Раду – представницький орган національних інтересів українського народу в Австро-Угорщині [4].

Після проголошення ЗУНР 1 листопада 1918 р. Національна рада втілювала вищу владу. Пізніше вищим органом влади мали стати Установчі збори або однопалатний Сейм.

На початку практичної державної діяльності Української Національної Ради її склад було розширено до 152 делегатів. Вибори відбулися з 22 по 26 листопада. З усіх 52 повітів ЗУНР обиралось по 1 делегату, а від міст – по декілька: від

Львова – 4, Чернівців – 2, Станіслава – 2, Перемишля – 2, Дрогобича – 1, Тернополя – 1 тощо [3, 298]. Щодо соціального складу, то переважали селяни та робітники.

Оскільки Українська Національна Рада оголосила себе тимчасовим органом, то на сесії 25 березня – 15 квітня 1919 р. було прийнято Закон “Про скликання Сейму Західної області Української Народної Республіки”, а у квітні – виборчий закон. Згідно з цими законами, Однопалатний Сейм повинен був скликатися Президентом і обиратися на основі загального, рівного, прямого виборчого права таємним голосуванням; активне виборче право надавалось громадянам з 21 року, а пасивне – з 25; право висунення кандидатів у депутати надавалось партіям та групам виборців за виборчими списками (не менше 200 осіб) [1, 179]. Обрання депутатів передбачалось за національно-пропорційною системою, тобто кожна національність мала право на представництво у парламенті: з 226 депутатів Сейму українці повинні були обрати 160 депутатів, поляки – 33, євреї – 27, австрійці – 6 депутатів [1, 179]. Це був найдемократичніший механізм забезпечення прав національних меншин при виборах до законодавчого органу. Після обрання Сейму Українська Національна Рада повинна була припинити свою діяльність.

Прагнення скликати Сейм Західноукраїнської Народної Республіки не було реалізовано через зміну ситуації на фронті. У червні 1919 р. ЗУНР зазнала військової поразки та державного розвалу. Незважаючи на складні історичні обставини, західноукраїнські патріоти створили тимчасовий парламент і уряд, що стало вагомим внеском у становлення українського парламентаризму та побудову національної правової держави, де забезпечуються демократичні права і свободи. ЗУНР увійшла в історію як приклад геройчної самовідданої боротьби українського народу за незалежність й утвердження демократичних принципів.

Висновки. Отже, функціонування представницьких інституцій, а також спроби їх формування та відновлення у добу визвольних змагань 1917–1921 рр. мають не лише історичне значення, а й знайшли своє відображення в організації та діяльності сучасного українського парламенту – Верховної Ради України.

1. Єрмолаєв В.М. Історія вищих представницьких органів влади в Україні: Навч. посібник / В.М. Єрмолаєв. – Х.: Право, 2007. – 280 с.
2. Журавський В. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект: Монографія / В. Журавський. – К., 2001. – 248 с.
3. Історія держави і права України: Підручник / А.С. Чайковський, В.І. Батрименко, Л.О. Зайцев, О.Л. Копиленко та ін. [За ред. А.С. Чайковського]. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 512 с.
4. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч Вайз. – К.: Абріс, 2000. – 414 с.
5. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посібник / В.О. Ріяка, В.С. Семенов, М.В. Цвік та ін. [За заг. ред. В.О. Ріяки] / – К.: Юрінком інтер, 2002. – 152 с.
6. Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посібник / В.В. Крвченко. – 2-ге вид., доп. – К.: Атіка, 2002. – 480 с.
7. Кривенко Л. Парламент і парламентаризм // Парламентаризм в Україні: теорія і практика. – К., 2001. – С. 246–251.
8. Кульчицький В. Історія держави і права України / В. Кульчицький, Б. Тищик. – Львів, 2000.
9. Мороз О.Ю. Ідеї представництва в українській політичній традиції / О.Ю. Мороз // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – 2004. – Вип. 15. – С. 17–24.
10. Олуйко В.М. Парламентське право України: проблеми теорії та практики / В.М. Олуйко. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 216 с.
11. Політична історія України: навч. посіб. / В.А. Греченко, В.І. Танцюра, В.В. Калиніченко та ін. – 2-ге вид., доп. – К.: Академвидав, 2008. – 552 с.
12. Політологічний енциклопедичний словник / Упор. В.П. Горбатенко [За ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенко]. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.
13. Светова С. Практика парламентаризму: посібник / С. Светова. – К., 1997. – 132 с.
14. Український парламентаризм: минуле і сучасне / [За ред. Ю. Шемшученка]. – К., 1999. – 368 с.
15. Чущенко В.І. Конституційне право України: Підручник / В.І. Чущенко, І.Я. Заяць – К.: Видавничий Дім “Ін Юр”, 2007. – 488 с.
16. Шаповал В.М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні: Навч. посібник / В.М. Шаповал, В.І. Борденюк, Г.С. Журавльова. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 216 с.
17. Шаповал В.М. Зарубіжний парламентаризм / В.М. Шаповал. – К., 1993.

Надійшла до редколегії 28.11.2012 р.

Рецензент: Ю.Ю. Сливка, доктор історичних наук,
професор, Львівська державна фінансова академія,
м. Львів.

Ильницкая У.В.

**СТАНОВЛЕНИЕ УКРАИНСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА И
ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
УПРАВЛЕНИЯ ПЕРИОДА НАЦИОНАЛЬНО-ОСВОБОДИТЕЛЬНОЙ
БОРЬБЫ 1917-1921 гг.**

Освещен один из самых сложных исторических периодов для воплощения и реализации идеи парламентаризма и становления представительных форм управления в Украине. Проведен политологический анализ функционирования и деятельности Украинской Центральной Рады как высшего представительного органа Украины XX ст., Освещены попытки восстановления представительных органов периода Гетманата и Директории; проанализированы особенности становления парламентаризма в Западноукраинской Народной Республике.

Ключевые слова: парламент, парламентаризм, представительные формы управления, представительные органы государственной власти, Украинская Центральная Рада.

Il'nytska U.

**FORMATION OF UKRAINIAN PARLIAMENTARISM AND
OPERATION OF GOVERNANCE EXECUTIVE PERIOD NATIONAL
LIBERATION MOVEMENT OF 1917-1921**

The author is one of the most difficult periods of history for the implementation and realization of the idea of parliamentarism and establishment of representative forms of governance in Ukraine. Done political analysis of the operation and activities of the Ukrainian Central Council as the highest representative body of Ukraine in the twentieth century. Highlighted attempts to restore representative bodies day Hetmanate and Directory; peculiarities of formation of parliamentarism in the Western Ukrainian People's Republic.

Key words: parliament parliamentarism, representative form of government, executive authorities, the Ukrainian Central Rada.